



RESOLUCIÓN No. **7424** DE 2024

"Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016"

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Que según lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía está a cargo del Estado, el cual intervendrá de manera especial, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, conforme lo disponen los artículos 1 y 2 de la Carta Fundamental y, en consecuencia, le corresponde asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Que de igual forma, el mencionado artículo 365 establece que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley y que, en todo caso, al Estado le corresponde la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Que la función de regulación es un instrumento de intervención del Estado en los servicios públicos de telecomunicaciones y debe atender las dimensiones social y económica de los mismos y, en consecuencia, debe velar por la libre competencia y por los derechos de los usuarios, asunto respecto del cual la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-150 de 2003.

Que el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 establece que, en virtud del principio de libre competencia, el Estado debe propiciar escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad.

Que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad.

Que en el mismo artículo se precisa que la regulación que adopte la CRC deberá promover la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria, la neutralidad de la red, así como también incentivar la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009.

Que de acuerdo con lo anterior, el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, señala que la Comisión está facultada para expedir toda la regulación de carácter

general y particular referida al "régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias".

Que el numeral 4 del citado artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 establece que la Comisión debe "Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados."

1.1 Antecedentes relevantes relacionados con el mercado "Voz Saliente Móvil"

Que de conformidad con lo señalado por el Decreto 2870 de 2007¹, en febrero de 2009, la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) expidió la Resolución CRT 2058², mediante la cual se establecieron las condiciones, metodologías y criterios para: **a)** la definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia; **b)** la definición de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante; **c)** la determinación de la existencia de posición dominante en los mismos; y **d)** la definición de las medidas regulatorias aplicables en tales mercados. Adicionalmente, dicha resolución consagra que la Comisión debe realizar un monitoreo continuo de la evolución de los mercados de comunicaciones y sus condiciones de competencia, con el fin de analizar el efecto de las medidas implementadas y la conveniencia de adoptar nuevas acciones, adicionarlas o retirar las establecidas. Actualmente, estas disposiciones se encuentran compiladas en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016.³

Que en el Anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009 se definió como mercado minorista relevante con alcance nacional el de "Voz Saliente Móvil" a partir de la aplicación de la metodología establecida en el documento "Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia"⁴, para lo cual, la Comisión estimó un modelo de datos de panel con efectos fijos por empresa, utilizando como variable dependiente el tráfico promedio por suscriptor en minutos y como variables explicativas el promedio por minuto de voz móvil, ingreso promedio por minuto de voz fija, ingreso promedio por minuto de larga distancia nacional (LDN) y el PIB per cápita⁵.

Que en su momento, los resultados de las estimaciones indicaron que los usuarios del servicio de voz móvil no consideraban la alternativa de hacer sus llamadas por medio de un teléfono fijo como un sustituto, ni cuando hacían llamadas locales, ni cuando el destino era de larga distancia nacional. La elasticidad precio propia de la demanda estimada, en conjunto con las elasticidades cruzadas que resultaron no significativas, indicaron que el servicio de voz móvil constituía por sí mismo un mercado.

Que estos hallazgos se confirmaron con la implementación del *test* de monopolista hipotético a través de la metodología de pérdida crítica, según el cual, se identificó que el servicio de voz móvil debía ser tratado como un solo mercado relevante a nivel nacional. Teniendo en cuenta que las llamadas móviles constituían un servicio que era adquirido en conjunto con otros servicios móviles tales como SMS/MMS, el mercado relevante de voz móvil fue considerado como el conjunto de llamadas de voz móviles junto con SMS/MMS.

Que adicionalmente, el análisis de competencia permitió identificar la existencia de un operador con poder significativo en el mercado "Voz Saliente Móvil" cuya cuota de participación en términos de tráfico, ingresos y suscriptores era de 70%, 60% y 66% respectivamente.

Que tal operador registraba la tarifa *off net* más elevada, lo que acentuaba la posibilidad de incrementar su participación en el mercado y limitar el nivel de competencia, debido a que los usuarios potenciales del servicio móvil tendrían incentivos a suscribirse dentro de la red del operador dominante, porque probabilísticamente la mayor parte de sus llamadas terminarían en dicha red y evitarían hacer llamadas *off net* por su elevado costo. De esta manera, se concluyó que el mercado "Voz Saliente Móvil" debía ser considerado un mercado relevante susceptible de regulación ex ante y, por lo tanto, quedó incluido en el Anexo 02 de la Resolución CRT 2058 de 2009.

¹ Por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la convergencia de los servicios y redes en materia de Telecomunicaciones.

² "Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones". Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002058.pdf>

³ Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm

⁴ CRC, 2008. Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia. Disponible en:

https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-8-56/Propuestas/metodologia_mr.pdf

⁵ Nacional, trimestralizado.

Que de acuerdo con el procedimiento señalado en la Resolución CRT 2058 de 2009, la Comisión expidió la Resolución CRT 2062 del 27 de febrero 2009⁶, mediante la cual constató la posición dominante de COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. en el mercado relevante susceptible de regulación ex ante "Voz Saliente Móvil".

Que mediante las Resoluciones CRT 2066 y 2171 de 2009; 2067 y 2172 de 2009; 4002 y 4050 de 2012 se impusieron medidas regulatorias a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. en su calidad de operador dominante en el mercado relevante "Voz Saliente Móvil".

Que en el estudio "*Revisión de condiciones de competencia del mercado voz saliente móvil*" adelantado en el mes de mayo de 2011⁷, se realizaron estimaciones de la elasticidad precio de la demanda y elasticidades cruzadas que permitieron confirmar los hallazgos que soportaron la definición del mercado "Voz Saliente Móvil" en 2009.

Que mediante la Resolución CRC 3136 de 2011, compilada por la Resolución CRC 5050 de 2016, esta Comisión intervino a nivel mayorista y minorista en el mercado "Voz Saliente Móvil" para generar un mercado con condiciones de competencia efectiva y evitar que los problemas evidenciados en su momento se profundizaran, buscando garantizar el bienestar de los usuarios en el mediano y en el largo plazo.

Que los Anexos 01 "Mercados Relevantes" y 02 "Mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante" de la Resolución CRT 2058 de 2009, fueron compilados en los Anexos 3.1 y 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, respectivamente.

Que en la "*Revisión de los mercados de servicios móviles*" realizada en 2016⁸, se tuvieron en cuenta servicios de comunicaciones distintos al de llamadas de voz efectuadas a través de la red móvil, que pueden ser utilizados desde un equipo terminal móvil (como son los mensajes de texto -SMS, servicios OTT⁹, correo electrónico y redes sociales), con el fin de determinar si podrían actuar como sustitutos de dicho tipo de llamadas. En su momento se concluyó que era baja la probabilidad de que los servicios OTT, correo electrónico y redes sociales actuaran como una restricción importante de las llamadas de voz a números celulares, por lo cual no se consideraron como parte del mercado "Voz Saliente Móvil". Adicionalmente, se confirmó que los servicios de voz y SMS seguían siendo servicios adjuntos más que sustitutos. Por tanto, luego de los correspondientes ejercicios econométricos se concluyó que se mantenía sin ninguna modificación la definición de mercado relevante minorista "voz Saliente Móvil", es decir que corresponde al conjunto de llamadas móviles junto con SMS/MMS originadas y cursadas sobre la red de telefonía móvil.

Que teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2006, a la fecha se encuentra definido, entre otros mercados relevantes, el mercado relevante minorista "Voz Saliente Móvil", y en el Anexo 3.2 de la misma resolución se señala que este mercado es susceptible de regulación ex ante.

2. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO REGULATORIO

Que considerando los cambios que se han presentado en el sector luego de la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017, así como la revisión y actualización de las condiciones de remuneración mayorista de las redes móviles realizada mediante la Resolución CRC 7007 de 2022, y de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC consideró necesario adelantar una nueva revisión de la definición y estado de la competencia en los mercados relevantes minoristas relacionados con los servicios de comunicaciones móviles. Para ello, incluyó en la Modificación a la Agenda Regulatoria 2023-2024¹⁰ el proyecto titulado "*Revisión de los mercados relevantes minoristas de servicios móviles*".

Que el proyecto regulatorio mencionado se desarrolló en dos fases, la primera se enfocó exclusivamente en la revisión del mercado relevante susceptible de regulación ex ante "Servicios Móviles". La segunda fase tuvo como objetivo revisar el mercado relevante susceptible de regulación ex ante "Voz Saliente Móvil" y el mercado relevante "Internet Móvil". Lo anterior, a la luz de las disposiciones previstas en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Que los resultados de la revisión del mercado relevante "Servicios Móviles" fueron divulgados en el documento de análisis que fue publicado por la CRC el 18 de agosto de 2023. En dicho documento se concluyó que este mercado seguía estando sujeto a regulación ex ante, por lo que no era necesario modificar el listado del Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 en esa materia.

⁶ "Por la cual se constata la posición dominante de COMCEL S.A. en el mercado relevante de telecomunicaciones denominado "Voz saliente móvil".

⁷ Disponible en: https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-7-68/Propuestas/documento_soporte.pdf

⁸ Disponible en: https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-74-18/Propuestas/documento_soporte.pdf

⁹ "Over the Top".

¹⁰ Disponible en:

<https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Modificaci%C3%B3n%20Agenda%20Regulatoria%20CRC%202023%20-%202024/Modificacion-Agenda-Regulatoria-2023-2024.pdf>

Que el 29 de diciembre de 2023, la CRC publicó la propuesta regulatoria "Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016" junto con su respectivo documento soporte que contiene los análisis realizados por esta Entidad¹¹. En dicha propuesta regulatoria, la Comisión planteó una sola modificación al Anexo 3.2, retirando del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante el mercado "Voz Saliente Móvil". Respecto al mercado "Internet Móvil" se concluyó que no debía ser susceptible de regulación ex ante, por lo tanto, no era necesario modificar el listado del Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 en esa materia.

Que entre el 29 de diciembre de 2023 y 31 de enero de 2024, la Comisión recibió comentarios respecto de la mencionada propuesta regulatoria de los siguientes agentes del sector: (i) Comunicación Celular S.A. COMCEL S.A., (ii) Colombia Móvil S.A. E.S.P., (iii) Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. BIC, (iv) Partners Telecom Colombia S.A.S., (v) Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., y (vi) Suma Móvil S.A.S.

3. LA REVISIÓN DEL MERCADO "VOZ SALIENTE MÓVIL"

Que la definición del mercado relevante "Voz Saliente Móvil" fue revisada de conformidad con los lineamientos metodológicos establecidos en los artículos 3.1.2.1 y 3.1.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, según los cuales, el primer paso a seguir corresponde al desarrollo del análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda de cada uno de los servicios focales de interés.

Que para desarrollar este análisis se tuvieron en cuenta los resultados del estudio de hábitos y usos de los servicios de comunicaciones móviles desarrollado en el año 2022¹². A partir de lo anterior se evidenció que las aplicaciones OTT para realizar llamadas y enviar mensajes de texto no ejercen presión competitiva sobre el servicio de voz móvil, sino que corresponden a servicios complementarios, y, por lo tanto, no se incluyen en este mercado relevante¹³. Lo anterior fue corroborado por el *test* de monopolista hipotético que se desarrolló, según el cual el servicio de "Voz saliente móvil" es un mercado relevante en sí mismo que no tiene sustitutos cercanos¹⁴.

Que con base en los resultados de los análisis de sustituibilidad, la aplicación del *test* del monopolista hipotético para cada uno de los mercados¹⁵ y la revisión de la definición geográfica, se validó la definición del mercado relevante minorista "Voz Saliente Móvil" que actualmente reposa en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Este mercado, tanto en su dimensión producto, como en su dimensión geográfica, sigue siendo un mercado de alcance nacional en el que participa exclusivamente el servicio de voz saliente móvil.

Que una vez confirmado que el mercado relevante "Voz Saliente Móvil" se mantiene tal como está definido en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, se procedió a validar si continuaba siendo susceptible de regulación ex ante.

Que para llevar a cabo el análisis mencionado, se aplicó la metodología prevista en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la cual establece los tres criterios secuenciales que deben ser evaluados para determinar si un mercado debe ser sujeto a regulación ex ante: (i) análisis de las condiciones de competencia actuales, (ii) competencia potencial, y (iii) efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir posibles fallas de mercado.

Que a partir del análisis de competencia actual del mercado "Voz Saliente Móvil" se identificó que este mercado sigue presentando problemas de competencia, lo que se evidencia en altos niveles de concentración, diferencias significativas en las participaciones de mercado sostenidas en el tiempo, barreras sustanciales a la entrada de nuevos competidores, reducción de ingresos, baja tasa de uso del mecanismo de portabilidad por parte de los

¹¹ Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

¹² CRC (2022). Estudio sobre usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

¹³ De acuerdo con la encuesta de hábitos y usos de servicios móviles realizada por la CRC en 2022, el 65% de las personas que realizaron o recibieron llamadas declararon hacer uso tanto de la telefonía móvil como de aplicaciones. A su vez, un 28% indicó hacer llamadas únicamente por operador y un 7% manifestó hacer llamadas únicamente por aplicación, lo cual indica que los dos servicios se estarían utilizando de forma complementaria. CRC (2022) Documento soporte Revisión de los mercados relevantes "Voz saliente móvil" e "Internet móvil". p. 21.

¹⁴ El estimador obtenido para la elasticidad propia del servicio voz saliente móvil fue de -1.7359, con significancia estadística al 99% (p-valor inferior a 0,01), con ello, la pérdida actual del monopolista hipotético del servicio de voz saliente móvil sería: $AL = -(0,05 * (-1,73)) = 0,0865$. Así las cosas, dado que la pérdida actual del monopolista hipotético no es superior a la pérdida crítica, es posible concluir que, desde el punto de vista de la sustituibilidad por el lado de la demanda, el servicio de voz saliente móvil es un mercado relevante en sí mismo. Es de notar que este resultado es robusto a diferentes niveles de incremento porcentual en los precios: 2%, 4%, 6%, 8% e, incluso, 10%. Se concluye entonces que el servicio de voz saliente móvil no cuenta con sustitutos cercanos, refrendando así la definición a la fecha vigente en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016. CRC (2023). Documento soporte Revisión de los mercados relevantes "Voz saliente móvil" e "Internet móvil". p. 23.

¹⁵ El *test* consiste en observar si un pequeño incremento en el precio de un producto (en torno al 5%-10%) que sea no transitorio provoque que una parte de los consumidores dejen de comprar o empiezan a comprar un producto alternativo. Es decir, se intenta observar si dicho incremento en el precio sería beneficioso para la empresa o, en cambio, induciría una reducción de sus beneficios.

usuarios, formulación marginal de planes y ofertas por parte de los proveedores, y una tendencia decreciente en la cantidad de accesos, entre otros aspectos.

Que dado que se cumplió con el primer criterio del test, se procedió a validar el cumplimiento del segundo criterio. Para este propósito, en primer lugar, se llevó a cabo un análisis del tamaño actual del mercado "Voz Saliente Móvil", seguido de su potencial evolución en los próximos años. En cuanto al primer aspecto, y utilizando los datos recopilados a través del Formato T.1.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, correspondientes al periodo comprendido entre enero de 2022 a diciembre de 2023, se determinó que, para diciembre de 2023, este mercado representó el 9,6% del total de accesos móviles que generaron ingresos a los operadores¹⁶ y el 2,9% de la facturación total por servicios móviles en ese mismo periodo. En contraste, el mercado "Servicios Móviles" abarcaba el 82,7% del total de accesos móviles que generaron ingresos y el 95,6% de la facturación total por servicios móviles, datos que evidencian que el mercado "Voz Saliente Móvil" es pequeño en comparación con el mercado "Servicios Móviles", que concentra la mayor parte de la oferta y la demanda de los servicios de comunicaciones móviles.

Que en cuanto a la evolución del mercado "Voz Saliente Móvil", se identificó que finalizó su etapa de madurez en el año 2020 y actualmente se encuentra en una fase de marchitamiento, lo que se evidencia en: (i) la enorme disminución, equivalente al 50,6%, en la facturación por concepto de la venta individual del servicio de telefonía móvil entre 2022 y 2023, (ii) la reducción en la proporción de la facturación del servicio de voz móvil respecto a la facturación total de servicios móviles (incluyendo servicios individuales y empaquetados) entre 2022 y 2023, (iii) la reducción sustancial de los accesos de voz móvil en el periodo 2022-2023, (iv) la notable tendencia decreciente del tráfico de telefonía móvil en el periodo 2020-2023, (v) la considerable disminución del consumo mensual promedio de voz móvil en el periodo 2020-2023, (vi) la apreciable reducción en los ingresos trimestrales del servicio de telefonía móvil desde 2008, con una aceleración destacable de esta tendencia a partir del año 2016, y (vii) la oferta evidentemente marginal de planes y paquetes para el servicio individual de telefonía móvil¹⁷.

Que adicionalmente, se realizó un análisis prospectivo del mercado "Voz Saliente Móvil" para los próximos años, evaluando sus posibles escenarios de evolución y las perspectivas de competencia futura, de acuerdo con el cual se estima i) que el mercado continuará con un comportamiento decreciente con una variación compuesta anual (negativa) del -19,1% y ii) que, tan sólo a diciembre de 2025, los accesos que solo hacen uso del servicio de voz móvil se reducirán hasta llegar a representar el 8,1% del total de accesos móviles que le generan ingresos a los operadores, sin perjuicio del marchitamiento progresivo en los años siguientes.

Que dicho análisis prospectivo es consistente con el ejercicio de proyección de usuarios por tecnología que realizó la ANE en el modelo de valoración de espectro, en el cual dicha agencia estima, para el período comprendido entre 2024 y 2033, que los usuarios de la tecnología 2G desaparecerían para 2026, y los usuarios de la tecnología 3G presentarían una disminución del 13,5% entre 2024 y 2025, y continuarían con una senda decreciente en los años posteriores.

Que las proyecciones y tendencias del mercado "Voz Saliente Móvil" evidencian que la demanda de servicios de voz está siendo, y será cada vez más, atendida en mercados más avanzados en términos tecnológicos como el de "Servicios móviles", a medida que los dispositivos de acceso lo permitan y se expanda la cobertura de redes 4G y 5G en sus ubicaciones.

Que, en tales circunstancias, con base en la información disponible a la fecha y de conformidad con los análisis desarrollados, es posible concluir que el mercado "Voz Saliente Móvil" se encuentra en la sub fase de decaimiento del ciclo de vida del mercado, por lo cual, en el mediano plazo, los problemas de competencia identificados en el análisis del primer criterio perderán relevancia para los proveedores y usuarios en razón al marchitamiento del mercado, dada la situación cada vez más marginal del mismo en el agregado de mercados de telecomunicaciones móviles en Colombia, razón por la cual no se cumple el criterio al que hace referencia el literal b) del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, mucho menos si se considera que actualmente la demanda de servicios de voz móvil está siendo mayoritariamente atendida por los proveedores en el mercado de "Servicios Móviles", que i) concentra actualmente el 82,74 % de la demanda de servicios móviles y el 77,5%¹⁸ de la oferta comercial, ii) ha sido ya declarado susceptible de regulación ex ante¹⁹, iii) ha sido objeto de medidas regulatorias²⁰ proferidas por la CRC en orden a mitigar y/o corregir las fallas de mercado constatadas, promover la competencia efectiva, proteger a los usuarios, y maximizar el bienestar social, iv) atrae los recursos y esfuerzos comerciales de los proveedores móviles en el corto, mediano y largo plazo; y v) refleja la evolución tecnológica 4G y 5G, así como la expansión de coberturas en tales tecnologías.

¹⁶ El total de accesos móviles que le generan ingresos a los operadores corresponde a aquellos que (i) compran empaquetados los servicios de telefonía e internet móvil, (ii) compran individual el servicio de telefonía móvil y (iii) compran individual el servicio de internet móvil.

¹⁷ La oferta de planes o paquetes individuales del servicio de telefonía móvil para octubre de 2023 se limitó a un (1) solo plan en la modalidad postpago y al 9% de los paquetes en la modalidad prepago.

¹⁸ Información sobre tarifas de servicios móviles disponible en la plataforma Postdata [www.postdata.gov.co]. Data Flash 2023-017 - de tarifas de servicios móviles.

¹⁹ Resolución CRC 5108 de 2017, que se encuentra vigente y tiene plena fuerza ejecutoria.

²⁰ Resolución CRC 7285 de 2024, que se encuentra vigente y tiene plena fuerza ejecutoria.

Que, en cualquier caso, no puede desconocerse que el *test* de los tres (3) criterios del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 no es un fin en sí mismo, sino una herramienta analítica de naturaleza económica utilizada por el regulador para constatar si un mercado relevante de telecomunicaciones, dada su estructura y condiciones de competencia en el corto y mediano plazo, es susceptible de regulación ex ante, esto es, de medidas regulatorias idóneas, necesarias y proporcionales para mitigar, superar o corregir fallas de mercado, razón por la cual resulta un contrasentido declarar un mercado de telecomunicaciones como susceptible de regulación ex ante cuando el regulador, en ejercicio del margen de apreciación y oportunidad que la Ley le confiere en el marco de sus competencias, ha constatado que el marchitamiento e irrelevancia al que las dinámicas tecnológicas y comerciales han conducido a aquel, hacen inocua, innecesaria o irrelevante la adopción de regulación ex ante en el mismo, precisamente por tratarse de un mercado cada vez menos atractivo tanto para la demanda como para la oferta, circunstancia en la cual la expedición de regulación ex ante, fuere simétrica o diferencial, comportaría la vulneración del principio de proporcionalidad al que el derecho administrativo sujeta la potestad de intervención del Estado en la economía. Dicho de otra forma, mal puede calificarse como susceptible de regulación ex ante un mercado en el que, por su evidente marchitamiento, la regulación ex ante brillará por su ausencia dada su inocuidad.

Que uno de los principales problemas de competencia que motivó la inclusión del mercado "Voz saliente móvil" en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante en el año 2009, fue la discriminación de tarifas *on-net* y *off-net* mediante la cual el operador de mayor tamaño explotaba externalidades de red mediadas por la tarifa, asociadas al crecimiento de su base de usuarios, con las cuales impedía a sus rivales contestar de manera efectiva y rentable los planes y ofertas de servicios de voz que aquel lanzaba al mercado, considerando los cargos mayoristas de acceso que estos debían reconocerle por la terminación de llamadas en su red.

Que la CRC ha constatado que dicha falla de mercado, a la fecha, se encuentra superada, en tanto se ha observado que los paquetes tarifarios en los que se ofrece el servicio de voz móvil de manera individual no contemplan una discriminación tarifaria entre las llamadas *on net* y las llamadas *off net*, e incluso, en su mayoría, corresponden a ofertas de consumo ilimitado a todo destino, resultado que obedece, entre otros aspectos, al hecho de que la reducción sostenida de los cargos de acceso ha permitido que la estructura de costos del tráfico *off-net* se acerque a la estructura de costos del tráfico *on-net*, lo cual ha representado un factor de promoción de la competencia.

Que dicha falla de mercado está lejos de volverse a presentar si se considera que el artículo 4.3.2.8.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 prevé que a partir del 1 de mayo de 2025, la remuneración de la red de los proveedores móviles por parte de otros proveedores móviles, por concepto de la utilización de sus redes para la terminación de llamadas del servicio de voz móvil, se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación.

Que, en síntesis, no resulta razonable ni proporcional mantener el mercado "Voz Saliente Móvil" en el listado de mercados susceptibles de regulación ex ante contenido en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dado que (i) el mercado relevante de "Voz Saliente Móvil" se encuentra en fase de declive, y su naturaleza marchita lo hace cada vez menos atractivo tanto para la oferta como para la demanda; (ii) los recursos y esfuerzos comerciales de los operadores móviles se concentran actualmente en el mercado relevante de "Servicios Móviles" y no en el mercado "Voz Saliente Móvil", tendencia que se acentuará en el futuro; (iii) uno de los principales problemas de competencia identificados en el mercado "Voz Saliente Móvil", esto es, la discriminación de tarifas *on-net* y *off-net*, fue superado, y (iv) el mercado "Servicios Móviles" se encuentra sujeto a regulación ex ante, y la Comisión ha venido adoptando medidas para dinamizar la competencia en el mismo.

Que de conformidad con el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 los tres criterios allí establecidos deben cumplirse de manera simultánea para determinar si un mercado es susceptible de regulación ex ante. Dado que el mercado "Voz Saliente Móvil" no cumple con el criterio de competencia potencial, no es posible considerar este mercado relevante como sujeto a regulación ex ante, y, en consecuencia, no resulta necesario adelantar la evaluación del tercer criterio previsto en el mencionado artículo, consistente en la aplicación del derecho de competencia.

4. ETAPA DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL Y ABOGACIA DE LA COMPETENCIA

Que con fundamento en los artículos 2.2.13.3.2 y 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015 y en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, entre el 29 de diciembre de 2023 y el 31 de enero de 2024, la CRC publicó la propuesta regulatoria "*Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016*" con su respectivo documento soporte que contiene los análisis realizados por esta Entidad, con el fin de garantizar la participación de todos los agentes interesados en el proceso regulatorio.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015, esta Comisión diligenció el cuestionario "*Evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios*" establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio

(SIC) mediante el artículo 5 de la Resolución SIC 44649 de 2010, con el fin de verificar si las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo tienen efectos en la competencia, sin embargo, encontró que todas las respuestas a las preguntas fueron negativas.

Que el objetivo general de la segunda fase del proyecto regulatorio consistió en verificar la definición de los mercados minoristas "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" y analizar las condiciones de competencia en cada uno de ellos, a la luz de los criterios establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016. Es así como, resultado de los análisis realizados en la sección 4 del documento soporte y de la aplicación del *test* de los tres criterios a cada mercado, desarrollados en la sección 5 del mismo documento, la decisión regulatoria consiste en excluir el mercado "Voz Saliente Móvil" del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante previsto en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. En tal sentido, la decisión no limita de ninguna manera la cantidad o variedad de empresas que pueden participar en el mercado "Voz Saliente Móvil", ni en el de "Internet Móvil", ni tampoco en el de "Servicios Móviles", toda vez que no corresponde a una intervención que establezca reglas de ingreso o salida de los mercados, ni una que otorgue derechos exclusivos a un agente.

Que tampoco se trata de una decisión que establezca licencias, permisos o autorizaciones para proveer servicios de comunicaciones. Debe resaltarse que, en virtud de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, la provisión de servicios de telecomunicaciones en Colombia es de habilitación general, de manera que cualquier persona natural o jurídica puede prestar estos servicios al público, excepto en el caso en que se requiera permiso para el uso del espectro radioeléctrico, para lo cual se requerirá autorización previa del MinTIC²¹.

Que, adicionalmente, debe precisarse que los operadores que prestan servicios móviles tienen plena libertad de ofrecer y otorgar planes o paquetes tarifarios en los que únicamente se preste el servicio de telefonía móvil y la decisión de ello depende de la estructura de negocio de cada operador, así como de sus decisiones de inversión.

Que esta decisión regulatoria, y los análisis que la respaldan, no generan ningún impacto o efecto en la capacidad de los operadores para prestar los servicios móviles ni en este, ni en ningún mercado relevante relacionado, ni crea barreras geográficas a la circulación de los servicios, ni a la inversión, pues se sustenta en el reconocimiento de las condiciones de competencia presentes y potenciales del mercado "Voz Saliente Móvil", conforme a la metodología prevista en la regulación.

Que la decisión tampoco incrementa de manera significativa los costos para operadores establecidos o potenciales entrantes, ya que no crea ninguna obligación o carga técnica, administrativa, jurídica, o de otro orden, adicionales a las previstas en la regulación. Se circunscribe a definir el mercado teniendo en cuenta sus particularidades y los efectos de la regulación expedida para corregir las fallas presentes en el mismo.

Que en línea con lo expuesto, la decisión de excluir el mercado "Voz Saliente Móvil" del listado de mercados relevantes ex ante tampoco limita la capacidad de las empresas para competir en ese mercado, ni en el mercado "Internet Móvil", ni en el de "Servicios Móviles", pues no incorpora prohibiciones, restricciones o condicionamientos frente a la provisión de los servicios móviles, ni a las estrategias comerciales u ofertas tarifarias con las cuales decidan participar los operadores en esos mercados, y tampoco influye sustancialmente sobre los precios de los servicios, su nivel de producción, ni adopta ninguna medida diferencial frente a los operadores.

Que antes que generar algún tipo de limitación en la capacidad de los PRSTM para competir en esos mercados, es importante destacar que los análisis realizados por la Comisión, que respaldan la medida adoptada, proporcionan información de alto valor sobre las características actuales y futuras de los mercados "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil". Esta información abarca aspectos como el tamaño de los mercados, las preferencias de los consumidores, y el comportamiento de las ofertas prepago y pospago, entre otros. Estos análisis pueden resultar de gran utilidad para que los PRSTM adopten decisiones estratégicas sobre sus líneas de negocio e inversiones, y además ofrecen elementos que pueden fomentar la innovación, por ejemplo, en la manera en que ofrecen los servicios a los usuarios.

Que por otra parte, si bien con la decisión se excluye de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante al mercado "Voz Saliente Móvil", de ninguna manera pierdan vigencia para el servicio de voz móvil las obligaciones regulatorias que aplican de manera transversal a los servicios de comunicaciones móviles, entre ellas, las relativas a la protección de los derechos de los usuarios, la calidad del servicio, el acceso e interconexión de redes y reportes de información, y las demás disposiciones contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016, o las que la modifiquen o sustituyan, luego la decisión no genera un régimen de autorregulación ni corregulación. Finalmente, la decisión regulatoria no genera nuevas obligaciones para los PRSTM ni con relación a la publicidad de información que puede resultar sensible, ni de otro orden.

Que teniendo en cuenta los argumentos expuestos, sustentados en los análisis realizados en el documento soporte que acompañó la propuesta regulatoria, y los estudios adicionales realizados respecto al criterio de competencia potencial para el mercado "Voz Saliente Móvil", de conformidad con el artículo 2° de la Resolución

²¹ Artículos 10 y 11 de la Ley 1341 de 2009 modificados por los artículos 7 y 8 de la Ley 1978 de 2019, respectivamente.

SIC 44649 de 2010, en concordancia con el artículo 6° del Decreto 2897 de 2010, no fue necesario poner en conocimiento de la SIC el presente proyecto regulatorio con anterioridad a su expedición.

Que, una vez finalizado el plazo definido por la CRC para recibir comentarios de los diferentes agentes del sector, y efectuados los análisis respectivos, se elaboró el documento de respuestas que contiene las razones por las cuales se aceptan o rechazan los planteamientos expuestos. Dicho documento y el presente acto administrativo fueron puestos a consideración del Comité de Comisionados de Comunicaciones según consta en el Acta No. 1467 del 27 de mayo de 2024 y de los miembros de la Sesión de Comisión de Comunicaciones el 12 de junio de 2024 y aprobados en dicha instancia, según consta en el Acta No. 465.

Que, en virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Modificar el Anexo 3.2. del Título de Anexos "ANEXOS TÍTULO III" al que hace referencia el artículo 3.1.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

"ANEXO 3.2. LISTA DE MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.

- *Servicios móviles (2.4. del ANEXO 3.1.)*
- *Terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional. (3.1. del ANEXO 3.1.)*
- *Mercado Mayorista de terminación de llamadas fijo – fijo en cada municipio del país. (4.1.A. del ANEXO 3.1.)*
- *Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – fijo en cada municipio del país. (4.1.B. del ANEXO 3.1.)*
- *Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – móvil en todo el territorio nacional. (4.1.C. del ANEXO 3.1.)*
- *Mercado Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional. (4.1.D. del ANEXO 3.1.)*
- *Mercado Mayorista de acceso y originación - en todo el territorio nacional (4.3. del ANEXO 3.1.).*
- *Mercado Mayorista Portador (4.2. del ANEXO 3.1.) en cada uno de los municipios listados a continuación:*

Número	Código municipio DIVIPOLA	Departamento	Municipio
1	91405	Amazonas	La Chorrera (CD)
2	91001	Amazonas	Leticia
3	05038	Antioquia	Angostura
4	05055	Antioquia	Argelia
5	05086	Antioquia	Belmira
6	05113	Antioquia	Buriticá
7	05125	Antioquia	Caicedo
8	05138	Antioquia	Cañasgordas
9	05142	Antioquia	Caracolí
10	05206	Antioquia	Concepción
11	05282	Antioquia	Fredonia
12	05306	Antioquia	Giraldo
13	05315	Antioquia	Guadalupe
14	05353	Antioquia	Hispania
15	05390	Antioquia	La Pintada
16	05411	Antioquia	Liborina
17	05475	Antioquia	Murindó
18	05501	Antioquia	Olaya
19	05543	Antioquia	Peque
20	05576	Antioquia	Pueblorrico
21	05585	Antioquia	Puerto Nare
22	05591	Antioquia	Puerto Triunfo
23	05642	Antioquia	Salgar

Número	Código municipio DIVIPOLA	Departamento	Municipio
24	05658	Antioquia	San José de La Montaña
25	05664	Antioquia	San Pedro de Los Milagros
26	05686	Antioquia	Santa Rosa de Osos
27	05736	Antioquia	Segovia
28	05789	Antioquia	Támesis
29	05792	Antioquia	Tarso
30	05819	Antioquia	Toledo
31	05873	Antioquia	Vigía del Fuerte
32	05887	Antioquia	Yarumal
33	05890	Antioquia	Yolombó
34	81220	Arauca	Cravo Norte
35	88001	Archipiélago de San Andrés	San Andrés
36	08372	Atlántico	Juan de Acosta
37	13030	Bolívar	Altos del Rosario
38	13052	Bolívar	Arjona
39	13062	Bolívar	Arroyohondo
40	13140	Bolívar	Calamar
41	13188	Bolívar	Cicuco
42	13222	Bolívar	Clemencia
43	13430	Bolívar	Magangué
44	13433	Bolívar	Mahates
45	13458	Bolívar	Montecristo
46	13620	Bolívar	San Cristóbal
47	13647	Bolívar	San Estanislao
48	13657	Bolívar	San Juan Nepomuceno
49	13683	Bolívar	Santa Rosa
50	13760	Bolívar	Soplaviento
51	13780	Bolívar	Taligua Nuevo
52	13810	Bolívar	Tiquisio
53	13873	Bolívar	Villanueva
54	15090	Boyacá	Berbeo
55	15109	Boyacá	Buenavista
56	15114	Boyacá	Busbanzá
57	15215	Boyacá	Corrales
58	15367	Boyacá	Jenesano
59	15425	Boyacá	Macanal
60	15464	Boyacá	Mongua
61	15494	Boyacá	Nuevo Colón
62	15537	Boyacá	Paz de Río
63	15572	Boyacá	Puerto Boyacá
64	15676	Boyacá	San Miguel de Sema
65	15690	Boyacá	Santa María
66	15696	Boyacá	Santa Sofía
67	15686	Boyacá	Santana

Número	Código municipio DIVIPOLA	Departamento	Municipio
68	15753	Boyacá	Soatá
69	15835	Boyacá	Turmequé
70	17013	Caldas	Aguadas
71	17433	Caldas	Manzanares
72	17541	Caldas	Pensilvania
73	18756	Caquetá	Solano
74	85015	Casanare	Chámeza
75	85230	Casanare	Orocué
76	19290	Cauca	Florencia
77	19364	Cauca	Jambaló
78	27006	Chocó	Acandí
79	27160	Chocó	Cértegui
80	27600	Chocó	Río Quito
81	27800	Chocó	Unguía
82	23189	Córdoba	Ciénaga de Oro
83	23417	Córdoba	Lorica
84	23586	Córdoba	Purísima de La Concepción
85	23660	Córdoba	Sahagún
86	23670	Córdoba	San Andrés Sotavento
87	25040	Cundinamarca	Anolaima
88	25086	Cundinamarca	Beltrán
89	25281	Cundinamarca	Fosca
90	25293	Cundinamarca	Gachalá
91	25299	Cundinamarca	Gama
92	25335	Cundinamarca	Guayabetal
93	25407	Cundinamarca	Lenguazaque
94	25438	Cundinamarca	Medina
95	25491	Cundinamarca	Nocaima
96	25572	Cundinamarca	Puerto Salgar
97	25662	Cundinamarca	San Juan de Rioseco
98	25769	Cundinamarca	Subachoque
99	25777	Cundinamarca	Supatá
100	25815	Cundinamarca	Tocaima
101	25841	Cundinamarca	Ubaque
102	25845	Cundinamarca	Une
103	94886	Guainía	Cacahual (CD)
104	94001	Guainía	Inírida
105	94883	Guainía	San Felipe (CD)
106	95015	Guaviare	Calamar
107	41006	Huila	Acevedo
108	41530	Huila	Palestina
109	41770	Huila	Suaza
110	44078	La Guajira	Barrancas
111	44098	La Guajira	Distracción
112	44110	La Guajira	El Molino

Número	Código municipio DIVIPOLA	Departamento	Municipio
113	47170	Magdalena	Chibolo
114	47268	Magdalena	El Retén
115	47545	Magdalena	Pijiño del Carmen
116	47570	Magdalena	Puebloviejo
117	47707	Magdalena	Santa Ana
118	47720	Magdalena	Santa Bárbara de Pinto
119	47798	Magdalena	Tenerife
120	50110	Meta	Barranca de Upía
121	50313	Meta	Granada
122	50350	Meta	La Macarena
123	50330	Meta	Mesetas
124	50573	Meta	Puerto López
125	50680	Meta	San Carlos de Guaroa
126	50370	Meta	Uribe
127	52019	Nariño	Albán
128	52207	Nariño	Consacá
129	52418	Nariño	Los Andes
130	52435	Nariño	Mallama
131	54480	Norte de Santander	Mutiscua
132	54498	Norte de Santander	Ocaña
133	54520	Norte de Santander	Pamplonita
134	54599	Norte de Santander	Ragonvalia
135	86219	Putumayo	Colón
136	86001	Putumayo	Mocoa
137	86573	Putumayo	Puerto Leguízamo
138	86755	Putumayo	San Francisco
139	86749	Putumayo	Sibundoy
140	66383	Risaralda	La Celia
141	68051	Santander	Aratoca
142	68160	Santander	Cepitá
143	68179	Santander	Chipatá
144	68209	Santander	Confines
145	68245	Santander	El Guacamayo
146	68327	Santander	Güepsa
147	68377	Santander	La Belleza
148	68418	Santander	Los Santos
149	68502	Santander	Onzaga
150	68686	Santander	San Miguel
151	68689	Santander	San Vicente de Chucurí
152	68755	Santander	Socorro
153	70110	Sucre	Buenavista
154	70235	Sucre	Galeras
155	70265	Sucre	Guaranda
156	70473	Sucre	Morroa
157	70678	Sucre	San Benito Abad
158	70820	Sucre	Santiago de Tolú

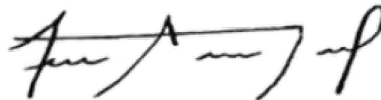
Número	Código municipio DIVIPOLA	Departamento	Municipio
159	73030	Tolima	Ambalema
160	73124	Tolima	Cajamarca
161	73217	Tolima	Coyaima
162	73408	Tolima	Lérida
163	73671	Tolima	Saldaña
164	73861	Tolima	Venadillo
165	76041	Valle del Cauca	Ansermanuevo
166	76109	Valle del Cauca	Buenaventura
167	76497	Valle del Cauca	Obando
168	76670	Valle del Cauca	San Pedro
169	76828	Valle del Cauca	Trujillo
170	99001	Vichada	Puerto Carreño

"

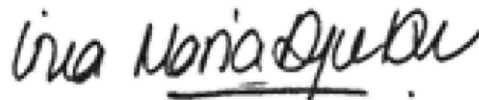
ARTÍCULO 2. VIGENCIAS. La disposición contenida en la presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Dada en Bogotá D.C. a los 14 días del mes de junio de 2024.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



FELIPE AUGUSTO DIAZ SUAZA
Presidente



LINA MARIA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva

Proyecto No: 2000-38-2-3

C.C.C. 27/05/2024 Acta 1467
S.C.C. 12/06/2024 Acta 465

Revisado por: Guillermo Velásquez I. Coordinador de Política Regulatoria y Competencia (E).
Elaborado por: Lorena Vivas / Lizzett Grimaldo / Nicolle Cárdenas